



Proyecto de Ley N° 5839/2023-CR



Firmado digitalmente por:
CORDERO JON TAY LUIS
BUSTAVO FIR 15300817 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 05/09/2023 14:28:42-0500

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

La señora congresista **JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI** integrante del Grupo Parlamentario **UNIDAD Y DIÁLOGO PARLAMENTARIO**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y de conformidad con lo establecido en los artículos 22-C, 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente:



PROYECTO DE LEY

LEY DE ASIGNACIÓN Y PRIORIZACIÓN DE RECURSOS ECONÓMICOS PARA CREAR EL PROGRAMA ESPECIAL "CÁRCELES PRODUCTIVAS AUTOSOSTENIBLES E ITINERANTES"

Artículo 1.- Objeto de la ley

El objeto de la presente ley es establecer la asignación y priorización de recursos económicos para crear el programa especial "Cárceles productivas autosostenibles e itinerantes" para el Año Fiscal 2024.

Artículo 2.- Finalidad de la ley

La finalidad de la presente ley es lograr la resocialización del reo y el pago de la reparación civil.

Artículo 3.- Definición

El programa especial "Cárceles productivas autosostenibles e itinerantes" está a cargo del Instituto Nacional Penitenciario (INPE) en coordinación con el sector privado, por el cual, a nivel nacional, de forma obligatoria a los reos de baja peligrosidad, y según su estado de salud, clasificados penitenciariamente se les asignan labores temporales en obras públicas, bajo vigilancia electrónica y su ley que lo regula, para que reciban una remuneración mínima vital y rediman su pena con su ley regulatoria, manteniéndose siempre en campamentos penitenciarios que son itinerantes en los lugares que los requieran. Los reos reciben un certificado laboral. En ningún caso, se crea una relación laboral.

Artículo 4.- Asignación y priorización de recursos económicos para crear el programa especial "Cárceles productivas autosostenibles e itinerantes" para el Año Fiscal 2024

Se asigna y prioriza, para el Año Fiscal 2024, la partida presupuestal necesaria a fin de crear el programa especial "Cárceles productivas autosostenibles e itinerantes" para el



Firmado digitalmente por:
MEDINA MINAYA Esdras
Ricardo FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 31/08/2023 10:04:27-0500

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL



Firmado digitalmente por:
ACUÑA PERALTA Segundo
Hector FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 31/08/2023 16:40:16-0500

La presente ley entra en vigencia desde el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano y el Poder Ejecutivo la reglamenta en 15 días hábiles como máximo.

Lima, agosto del 2023



Firmado digitalmente por:
UGARTE MAMANI Jhakeline
Katy FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 31/08/2023 10:04:27-0500



Firmado digitalmente por:
BURGOS OLIVEROS Juan
Bartolome FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 31/08/2023 15:24:51-0500



Firmado digitalmente por:
BURGOS OLIVEROS Juan
Bartolome FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 31/08/2023 15:25:05-0500



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

La población penitenciaria latinoamericana aumenta como consecuencia del aumento de la delincuencia. No obstante, para ayudar a la solución de dicha problemática constante, es necesario resocializar al reo, y sin inserción laboral, es casi imposible lograr dicho propósito.¹ Por eso, el trabajo obligatorio es una buena herramienta a implementar. Incluso, el artículo 22° de nuestro texto constitucional señala que el trabajo es *"base del bienestar social y un medio de realización de la persona."*

Existen diversas labores que se pueden realizar, por ejemplo: construir y arreglar carretera, recolectar guano, participar en obras de construcción, etc., lo cual, son labores que prisiones a nivel mundial realizan. Es preciso señalar que el trabajo carcelario tiene grandes beneficios en la población penitenciaria, como aumentar la posibilidad de rehabilitación y disminuir la reincidencia.² También se cumplen funciones positivas, como la: i) educativa (se aprende autodisciplina y aprovechamiento del tiempo); ii) mejora la inteligencia emocional al aumentar la autoestima y mejorar el control de emociones; iii) disminuyen los conflictos entre los internos; iv) crea valores sociales y aumenta la autonomía individual³

1.1. ANTECEDENTES

Según el Banco Interamericano de Desarrollo⁴, entre 2010 y 2014, los costos directos e indirectos en 17 países latinoamericanos ascendían a los US\$14.000 millones al año, es decir, un promedio de 0,4% del PIB regional. Los costos

¹ BANCO MUNDIAL. *TRABAJAR DESDE LA PRISIÓN, UNA SALIDA PARA MILES DE RECLUSOS EN LATINOAMÉRICA*. 2014. Obtenido en <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2014/03/12/peru-trabajar-desde-la-prision-una-salida-para-miles-de-reclusos-en-latinoamerica>

² BBC. *¿QUIÉN SE BENEFICIA MÁS CON EL TRABAJO DE LOS PRISIONEROS (EN EL PAÍS CON MÁS PRESOS DEL MUNDO)?*. 2019. Obtenido en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-48360512>

³ OIT. *EL TRABAJO DENTRO DE LAS CÁRCELES Y LA INSERCIÓN LABORAL DE LAS PERSONAS LIBERADAS DEL SISTEMA PENITENCIARIO SITUACIÓN LEGAL Y REGLAMENTARIA*. 2011, p. 14. Obtenido en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/genericdocument/wcms_198482.pdf

⁴ BID. *LOS COSTOS OCULTOS DE LAS CÁRCELES*. Pp. 2-4. Obtenido en [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/F93295EF5E9512660525812900764996/\\$FILE/costos_carceles.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/F93295EF5E9512660525812900764996/$FILE/costos_carceles.pdf)



incluyen la misma administración de los penales (pagar personal, servicios, manutención de los reos, etc.) y costos indirectos que es lo dejado de producir por los reos al no ejecutar actividades económicamente productivas; lo que evidentemente genera un costo para la sociedad, generando pérdidas aproximadas de US\$ 7.000 millones al año entre 2010 y 2014, lo cual también se puede verificar en el siguiente cuadro:

Costo del encarcelamiento, en porcentaje del PIB, promedio 2010-2014 (en porcentaje del PIB)			
	Gasto en administración de prisiones	Pérdidas por privación de la libertad	Costo global
Argentina	0,25%	0,11%	0,36%
Bahamas	0,30%	0,35%	0,65%
Barbados	0,47%	0,24%	0,71%
Brasil	0,06%	0,14%	0,20%
Chile	0,33%	0,24%	0,57%
Colombia	0,16%	0,16%	0,32%
Costa Rica	0,27%	0,28%	0,55%
Ecuador	0,09%	0,12%	0,21%
El Salvador	0,20%	0,41%	0,61%
Guatemala	0,08%	0,05%	0,13%
Honduras	0,10%	0,27%	0,37%
Jamaica	0,34%	0,10%	0,44%
México	0,12%	0,10%	0,22%
Paraguay	0,09%	0,18%	0,27%
Perú	0,09%	0,17%	0,26%
Trinidad & Tobago	0,33%	0,14%	0,47%
Uruguay	0,25%	0,18%	0,43%
Promedio ALC	0,20%	0,19%	0,39%
Costo total (millones de dólares de EE.UU.)	6.504,80	7.336,60	13.841,40

En Perú existen 69 cárceles con 86 mil 825 personas recluidas cuando su aforo es de 41 mil 211, lo cual generó que en 2021 se inicien proyectos de ampliación de la capacidad penitenciaria.⁵

⁵ FANG, Daniel. *LOS REOS TENDRÍAN QUE TRABAJAR PARA PAGAR SU COMIDA, EN PERÚ*. 2022. Obtenido en <https://laverdadnoticias.com/mundo/Los-reos-tendrian-que-trabajar-para-pagar-su-comida-en-Peru-20220514-0174.html>



1.2. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

Desde el año 2016 existen las "Cárceles Productivas" en distintos establecimientos penitenciarios, por el cual, a través de convenios entre el sector privado y el INPE se paga un sueldo o destajo de la producción a los internos para que solventen la reparación civil para la víctima⁶. Cabe preciar que, según la ley de "Cárceles Productivas", el 10% de los ingresos del reo van para el INPE, el 70% para el propio recluso y 20% se destina a la reparación civil.⁷

Por tanto, el primer fundamento para que los reclusos realicen trabajo obligatorio de forma itinerante, la encontramos en la sentencia emitida en el **expediente N° 05436-2014-PHC/TC** por el Tribunal Constitucional en el año 2020, por el cual se declaró la existencia de un **estado de cosas inconstitucional sobre el hacinamiento** en los penales y las graves deficiencias en la calidad de su infraestructura y servicios básicos a nivel nacional. Incluso, el máximo intérprete de la Constitución señala que, si en el año 2025 la situación no cambia en positivo, son seis penales (Chanchamayo con 553%, Jaén con 522%, Callao con 471%, Camaná con 453%, Abancay con 398% y Miguel Castro Castro con 375%) los que se deben cerrar por tener los más elevados niveles de hacinamiento o los que vencidos el plazo, estén dentro de los seis primeros penales con mayor nivel de hacinamiento. Además, el Tribunal Constitucional le solicita alternativas de solución al Poder Legislativo para resolver la citada problemática, más aún si los establecimientos penitenciarios deben estar pobladas de personas de alta peligrosidad social, por lo cual, se deben aplicar medidas alternativas para reos clasificados con bajo nivel de peligro.⁸

Otro fundamento, se da porque la población penitenciaria es un gran pasivo del presupuesto público peruano. Por ejemplo, según el INPE, a octubre del año 2018, las **cárceles peruanas** tenían 90.321 reos, cuando la capacidad máxima es de 39.156, lo cual da una sobrepoblación que supera el 120% de

⁶ VADILLO VILLA, José Antonio. *RETO EN LAS CÁRCELES: EL INPE PRESENTA SU NUEVA POLÍTICA INSTITUCIONAL*. 2023. Obtenido en <https://elperuano.pe/noticia/209864-reto-en-las-carceles-el-inpe-presenta-su-nueva-politica-institucional>

⁷ VADILLO VILLA, José Antonio. *Ob cit.*

⁸ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Obtenido en <https://www.tc.gob.pe/institucional/notas-de-prensa/tc-declara-estado-de-cosas-inconstitucional-en-situacion-penitenciaria/#:~:text=El%20Tribunal%20Constitucional%20declar%C3%B3%20la,esta%20instituci%C3%B3n%20Mari%20Ledesma%20Narv%C3%A1ez>.



hacinamiento; lo que también significa que el Estado gaste S/9.924 al año por reo, es decir, S/27 diarios aproximadamente, para cubrir su manutención (alimentación, seguridad, limpieza, educación, etc.)⁹, lo que da como resultado un gasto anual que supera los 896 millones de soles.

Entonces, se evidencia que es vital que el reo a través del trabajo obligatorio se resocialice y asuma su manutención, para que de esa forma el dinero de todos los peruanos se destine a otros fines como construcción de infraestructura pública y prestación de servicios públicos¹⁰ usando la vigilancia electrónica (grillete electrónico) establecida en el Decreto Legislativo N°1322 para monitorear las actividades del reo y su ubicación en el campamento penitenciario itinerante.

Recordemos que el trabajo es reconocido como un deber constitucional¹¹, por lo cual, desde la perspectiva constitucional, el trabajo obligatorio al momento de ejecutarse una pena efectiva privativa de la libertad, es una directriz indispensable para la resocialización del reo que genera beneficios para el sentenciado y la comunidad.¹² Incluso, este año 2023, el presidente del INPE, Federico Javier Llaque Moya¹³ indicó que en los penales hay 90,000 personas privadas de su libertad, de las cuales, el 97% está en capacidad de trabajar; por lo cual, *"el Estado no puede tener desocupados en cárceles"*.

Por tanto, ha quedado demostrado que este proyecto de ley busca generar una real reinserción social y laboral del reo y disminuir los gastos de mantenimiento de una persona privada de su libertad con la finalidad de tener un mejor gasto

⁹ MACERA, Daniel. *CÁRCELES PERUANAS: ESTADO INVIERTE S/9.924 ANUALES POR CADA REO*. 2018. Obtenido en <https://elcomercio.pe/economia/peru/carceles-peruanas-gasta-s-1-3-mlls-sobrepoblacion-penitenciaria-noticia-545829-noticia/>

¹⁰ QUISPE SANTA CRUZ, Karen Beatriz. *EL TRABAJO OBLIGATORIO Y LA RESOCIALIZACIÓN DEL RECLUSO*. 2018, p. 16. Obtenido en https://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12692/33989/quispe_sk.pdf?sequence=1&isAllowed=y

¹¹ MEZA ESPINOZA, Luis Alberto. *EL TRABAJO PENITENCIARIO EN EL PERU LA APLICACIÓN DEL TRABAJO COMO ACTIVIDAD OBLIGATORIA EN LA EJECUCIÓN DE LA PENA PRIVATIVA DE LA LIBERTAD*. 2016, pp. 84-85. Obtenido en <https://corteidh.or.cr/tablas/r36874.pdf>

¹² *Ibidem*.

¹³ VADILLO VILLA, José Antonio. *Ob Cit*.



público y que la víctima cobre su reparación civil para que de alguna forma se vea resarcida e incentive a las empresas privadas a sumarse en esta cruzada.

II. EFFECTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa propone agregar una Disposición Complementaria Final a la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2024.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El Tribunal Constitucional ha interpretado el artículo 79° de la Constitución Peruana de 1993 en las **sentencias 984/2021 y 337/2022**, en la cual precisa que dicho artículo busca que las iniciativas no generen nuevos desembolsos o aumentos del gasto *"en el presupuesto del correspondiente año fiscal"*. Es decir, que la prohibición expresa aplicaría con la intención de no alterar el presupuesto destinado para el año actual, pues la inversión de ese monto se encontraría programada¹⁴; por tanto, se evidencia que la presente iniciativa legislativa con bastante tiempo de anticipación está precisando la forma en que se ejecutará el presupuesto público para el año 2024 y en beneficio del derecho fundamental a la alimentación, razón por la cual, este proyecto de ley se encuentra dentro de las facultades legislativas interpretadas por el Tribunal Constitucional acorde a sus competencias constitucionales establecidos en los artículos 201° al 204° de nuestra *Lex Superior*.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa tiene relación con las políticas de Estado 11 *"Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación"*, 14 *"Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo"* y 17 *"Afirmación de la economía social de mercado"*.

¹⁴ LA LEY. ¿TC «ABRE LA PUERTA» PARA QUE EL CONGRESO PUEDA GENERAR GASTO PÚBLICO? AQUÍ TE LO EXPLICAMOS. 2022. Obtenido en <https://laley.pe/art/14109/tc-puerta-el-congreso-pueda-generar-gasto-publico>